

Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad

Agustín Hernández Aja

Doctor arquitecto

Profesor de Urbanismo de la Escuela

Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM)

Sumario

1. Marco: Lo público, en entredicho.—2. Bases: Libertad individual, responsabilidad social, responsabilidad ecológica.—3. Herramientas: El Barrio como ámbito de actuación y los Equipamientos públicos como base de la Calidad de vida. 3.1. Espacios urbanos. 3.2. Equipamientos colectivos.—4. Estrategias: Desmonetarización, apropiación, territorialización y planificación integral. 4.1. Desmonetarización. 4.2. Apropiación. 4.3. Territorialización—5. Bibliografía.

RESUMEN

El presente texto reflexiona sobre la función de los equipamientos en la construcción de una ciudad habitable y solidaria, entendiéndolos como el único espacio utilizable frente a las crisis y proponiéndolos como espacios de participación social articulados sobre el barrio y el barrio-ciudad. En un momento en que crece la tentación de sustituir la acción pública por el mercado, es necesario que la participación social se haga cargo de los servicios que la Adminis-

tración pretende abandonar, pero para ello hace falta disponer de espacios en los que realizar estas nuevas actividades, y éstos no pueden ser más que los equipamientos estructurados sobre la base territorial del barrio como espacio básico de apropiación.

PALABRAS CLAVE

Ciudad, equipamientos, calidad de vida, participación, escalas urbanas.

ABSTRACT

This text analyses the function of the equipment in the construction of an habitable and city with a great sense of solidarity, supposing that this is the only space able to affront the crisis and proposing that as spaces of social participation articulated on the quarters and the town-quarters. In a moment when increases the temptation of removing the public action in favour of the market, it is necessary that social participation takes charge of the services that the public administration tries to abandon. For that purpose it is necessary to get spaces to perform these new activities. And those can only be an equipment created on a territorial base in the quarter, as a basic space of appropriation,

KEY WORDS

City, equipment, quality of life, participation, urban scales.

1 MARCO: LO PÚBLICO, EN ENTREDICHO

La ciudad siempre refleja en su forma y organización el Proyecto urbano del grupo dominante que la controla. Los proyectos sociales de base democrática se han reflejado sobre la ciudad mediante la creación de espacios colectivos (libres o contruidos). Los principios de Igualdad y Libertad se reflejaron mediante la creación de nuevos espacios libres (calles, plazas, paseos, avenidas, parques y jardines), aptos para la libre circulación y el encuentro de los ciudadanos. Y la Fraternidad se concretó proveyendo a los ciudadanos de escuelas, bibliotecas y hospitales.

Nos encontramos en un momento en el que los grupos dominantes determinan la necesidad de acelerar la concentración económica en los sectores «eficaces» y el abandono de las políticas asistenciales y de redistribución social (por ineficaces y retrógradas). La ciudad se enfrenta a un proyecto que determina la desaparición de los espacios de propiedad colectiva, sustituidos por espacios de gestión privada y carácter lucrativo. La división entre ganadores y perdedores se refleja en la dualización entre barrios vulnerables y barrios triunfadores (1). La tendencia permite suponer que las inversiones públicas quedarán reducidas a las infraestructuras y a las recualificaciones puntuales en espacios significativos; promoviéndose las operaciones de cesión (o enajenación) del patrimonio público a la iniciativa privada (bajo la excusa de la eficiencia de la gestión),

(1) En España los ciudadanos apartados de los frutos del crecimiento económico se concentran, sólo en las ciudades de más de 50.000 habitantes en 374 barrios desfavorecidos, que agrupan a 2.895.204 habitantes (HERNÁNDEZ AJA, 1999).

que conducirá a la degradación de los servicios públicos en los barrios vulnerables, al quedar su mantenimiento asociado a las rentas (marginadas) de sus usuarios. El proceso resultará igualmente esterilizante sobre los espacios habitados por las poblaciones favorecidas, sólo abastecidos por dotaciones privatizadas (accesibles mediante pago) al servicio de una sola capa de población, que acabará enajenada del entorno social global, incapaz de organizarse para producir un espacio alternativo al que el mercado ofrece.

El espacio urbano se encuentra en trance de perder su complejidad y variedad, al propiciarse su concentración y especialización, vislumbrándose la desaparición de la esencia de la ciudad que conocemos. La simplista determinación de apoyar los sectores definidos como rentables impide el análisis de la ciudad como un conjunto complejo, en el que la dimensión económica no es más que uno de los factores de su calidad.

2 BASES: LIBERTAD INDIVIDUAL, RESPONSABILIDAD SOCIAL, RESPONSABILIDAD ECOLÓGICA

Si queremos mantener o acrecentar el valor social de nuestras ciudades es necesario construir una cultura de la intervención en la que se retomen los valores globales que hicieron de los ciudadanos los primeros hombres libres. Construyendo una ciudad capaz de sostener un nuevo pacto urbano que tome como eje la calidad de vida, entendida como un constructo que aúna participación, seguridad y responsabilidad social, sobre un espacio urbano con calidad ambiental. La calidad ambiental deberá sumarse a las cualidades básicas que fueron la causa del éxito de las ciudades: la posibilidad de establecer un proyecto de autonomía a través de la libertad individual y la

concreción de la responsabilidad social. Si queremos mantener o recuperar el carácter de la ciudad del *mare magnum* de lo urbano, es necesario reconstruir el espacio urbano sobre el proyecto de la libertad y la solidaridad, al que incorporaremos la responsabilidad ecológica, fruto de la necesidad de implantar el proyecto de la sostenibilidad como única garantía de la supervivencia de sociedades y espacios. Reclamando una ciudad para los ciudadanos, en la que se garantice su calidad de vida mediante la satisfacción de tres cualidades:

- Libertad individual.
- Responsabilidad social
- Responsabilidad ecológica.

La libertad individual, de forma que permita que los ciudadanos dominen su tiempo y su espacio, que puedan elegir entre mantenerse en su grupo social o abandonarlo por otro sin graves costos emocionales. Posibilitando la elección, según lugares y tiempos, del anonimato o del contacto social, determinándose el barrio como ámbito de participación y apropiación.

La responsabilidad social, reflejada en la realización de actividades socialmente útiles y en la generación de un espacio urbano que dote a los individuos de las condiciones necesarias para el desarrollo de sus capacidades humanas, y que permita el cuidado de los más débiles, sobre una red de dotaciones públicas capaces de resolver las necesidades de asistencia, formación y participación.

La responsabilidad ecológica, no consumiendo recursos sobre su tasa de renovación ni produciendo residuos sobre la tasa de absorción del medio, mediante una nueva estructura

urbana que garantice la calidad del entorno del ser humano, desde el barrio y la ciudad hasta la región y el planeta.

El proyecto implica la incorporación del concepto de la calidad de vida, mediante la consideración de los aspectos ambientales en intersección con las necesidades humanas; implica el control, por el individuo, de su tiempo y de su espacio como base de la auténtica libertad (Lefebvre, 1970). El tiempo, porque es nuestro recurso menos renovable (el que disponemos los seres humanos para vivir aquí y ahora es irreproducible). Y el espacio, porque es sobre él en el que desarrollamos nuestro proyecto vital, decidiendo si abandonamos nuestro espacio de origen o nos reafirmamos en él (2).

Como consecuencia de la percepción de la quiebra de los límites ambientales y fruto del proceso de la globalización, los ciudadanos perciben la inseguridad de un sistema altamente volátil, donde bienes, rentas y estructuras sociales se vuelven productos perecederos. Es necesario desvelar la vida cotidiana que propone a sus ciudadanos y el modelo de gestión ambiental y social que contiene, preguntándonos:

- ¿Realiza una oferta medida y ponderada de dotaciones accesibles por los ciudadanos?
- ¿Propone centros de producción altamente concentrados y alejados de la residencia?
- ¿Oferta nuevas redes de transporte que aumenten la accesibilidad de los vehículos privados?
- ¿Concentra elementos de calidad en unas zonas y desabastece otras?

(2) Lo que ofrece la ciudad es el acceso directo a la diversidad. Acceso directo, inmediato, sin intermediarios, sin recurrir a pesados y costosos medios de comunicación. En una especie de captación instantánea, la ciudad ofrece la realidad de la diversidad de los hombres y sus actividades (SCHOONBROT, 1995).

- ¿Plantea la vivienda como un problema independiente del resto de las necesidades humanas?
- ¿Que índices de satisfacción y participación mide o se propone medir?
- ¿Cómo se mide el éxito del Proyecto social propuesto?

Basta mirar a nuestro alrededor o escuchar las declaraciones de los responsables políticos y municipales para deducir que las respuestas a estas preguntas implican un modelo incompatible con la Calidad de vida urbana. El modelo de ciudad propuesto aleja cada vez más producción y residencia, invierte indiscriminadamente en redes viarias que nos mantienen horas y horas en nuestros vehículos o en tediosas líneas de transporte público. La vivienda hace mucho que ha dejado de ser un objeto para el disfrute de la vida, para convertirse en un medio de acumulación económica. En los balances de las políticas urbanas, lo que se mide es la producción: de viviendas, de carreteras, de edificaciones públicas, en ningún caso se mide la calidad de vida, la integración de los ciudadanos en su entorno, la reducción de los desplazamientos o la participación en las tareas sociales.

Frente a esta volatilidad del entorno, la revisión del modelo tendrá que basarse, antes o después, en la reducción del consumo y en la recuperación de la autonomía del ciudadano y su vida cotidiana, dando satisfacción a los principios (en una fórmula revisada de la triada Vitrubiana) de: utilidad, firmeza y belleza.

Útil para las verdaderas necesidades de sus habitantes, no para el mercado. Útil para la sociedad, no destruyendo espacios y sociedades sino partiendo de ellos. Útil, de forma que su mantenimiento y utilización no sean gravosos para sus ciu-

dadanos, que sus viviendas y espacios sean adecuados a las necesidades normales de cada individuo, cumplimentando adecuadamente los espacios públicos necesarios para la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, mediante la existencia de un espacio público y unas dotaciones de servicio universal y accesible.

Firme, no sólo en cuanto a sus cualidades funcionales, sino en su relación con el medio ambiente. Adecuándose a las condiciones ambientales, reduciendo el consumo de energía y la producción de residuos. Generada con una voluntad de permanencia física y utilidad, que justifique el consumo de energía y trabajo utilizados en su producción.

Y bella, no tan sólo desde el punto de vista de la estética formal, sino por su adecuación al sitio donde se localiza. Belleza no sólo relacionada con lo edificado, sino con las condiciones y cualidades del espacio urbano en el que se localiza, realizando adecuadamente la articulación de los usos y dotaciones necesarias en cada espacio urbano.

3

HERRAMIENTAS: EL BARRIO COMO ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y LOS EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS COMO BASE DE LA CALIDAD DE VIDA

El nuevo Proyecto Urbano necesita de un territorio estructurado sobre la accesibilidad y aprehensión por el individuo. Esta accesibilidad sólo se puede producir en la unidad mínima de apropiación social y perceptiva, el barrio, y necesita disponer de una red estructurada de equipamientos públicos sobre las que se realicen las actividades sociales.

3.1. Espacios urbanos

No podemos considerar la ciudad como un todo. Los ciudadanos perciben distintos espacios en función de sus posibilidades de apropiación y accesibilidad. El barrio es la unidad mínima de apropiación y participación de la ciudad. Se trata de espacio multidimensional, capaz de soportar y sostener tipologías, usos y poblaciones diversas, dotado de sociabilidad y asociacionismo. Su tamaño funcional está limitado por la posibilidad de permitir su apropiación andando. El barrio es el espacio de lo doméstico agrupado en torno a un elemento simbólico (Lefebvre, 1970). Es el espacio en que el individuo puede sentirse parte de un colectivo social, pero necesita contener una mínima variedad. Su población se encuentra entre los 3.500 y los 15.000 habitantes y un tamaño correspondiente a un recorrido medio de 15 minutos a pie (dentro de un círculo de radio de 500 m.).

Los barrios completan su complejidad en una unidad superior que hemos dado en llamar barrio-ciudad (Alguacil, Hernández, Medina, 1997), se trata de un espacio intermedio entre la familiaridad del barrio y la anomia de la ciudad. Se trata del primer ámbito con capacidad de contener la máxima complejidad y variedad accesible. Permite la existencia de distintas formas de vida y culturas y debe de contener las dotaciones necesarias para el desarrollo de sus poblaciones y algún equipamiento que suponga un foco de atracción e identidad para el resto de la ciudad. Su población se encuentra entre los 20.000 y los 50.000 habitantes. En él el individuo es capaz de generar sentimientos de identidad y arraigo, se puede identificar con el territorio. Su dimensión sería que emplease un recorrido medio de 30 minutos a pie (un círculo de radio de 1.000 m.).

La ciudad es el espacio capaz de recoger la suma de grupos, usos y actividades que logren una diversidad óptima, ca-

paz de ser controlada por los individuos. Su tamaño debe ser tal que no impida su comprensión como objeto ni impida la participación política de los ciudadanos. Quizá su tamaño óptimo se encuentre entre los 100.000 y los 200.000 habitantes. Por encima de la ciudad se encuentra la Metrópoli y el Área Metropolitana, que necesitarían de unas formas de articulación y participación política que garantizaran la calidad y personalidad de las piezas menores, sin caer en la destrucción del carácter de la ciudadanía ni de la participación política actuales.

3.2. Equipamientos colectivos

En el lenguaje habitual existe cierta confusión terminológica entre dotación y equipamiento, utilizándose ambas indistintamente. Dotaciones serán, por extensión del significado de «dotar» (proveer, poner en una cosa algo que la mejora), aquellos espacios tanto imprescindibles como complementarios necesarios para el buen funcionamiento de la ciudad. La palabra «equipamiento» se describe como la «acción de proveer a alguien o a algo de las cosas necesarias». Por tanto entenderemos aquí como equipamientos aquellas dotaciones que la comunidad entiende como imprescindibles para el funcionamiento de la estructura social y cuya cobertura ha de ser garantizada colectivamente. La existencia de los equipamientos públicos es una pieza clave de cualquier estrategia de intervención social, ya que:

1. No necesitan ser generadores de recursos económicos ni de éxitos tangibles a corto plazo. Su propia realidad como servicio público proviene de la necesidad de cubrir unas necesidades básicas que no todos los ciudadanos podrían adquirir en un modelo de pago de costos reales propio de una sociedad de libre mercado.

2. Son una propiedad colectiva, acumulada y reconocida como tal durante generaciones. Su utilización por todos los ciudadanos, independientemente de sus niveles de renta o pertenencia a un grupo cultural, consolida el sentido de ciudadanía.

3. Se distribuyen bastante homogéneamente sobre la ciudad ocupando muchas veces puntos clave de la red urbana, apareciendo como posibles soportes de los nuevos nudos de las redes sociales emergentes, y por tanto deberían de poder ser recuperados para satisfacer las nuevas (y viejas) necesidades de las poblaciones.

4. Son los únicos elementos de los que disponemos para hacer frente a una crisis. Sólo los equipamientos públicos pueden acoger las nuevas necesidades, con la eficacia y rapidez que requiere la solución de los problemas urbanos. Sólo es posible garantizar un colegio accesible si éste es público, pero también sólo es posible cambiar su uso para centro de día de la Tercera Edad si su propiedad es pública. Incluso, si fuese necesario, sólo el patrimonio público puede adaptarse a la forma de gestión «más eficiente». La ciudad y la sociedad urbana sólo sobrevivirán si disponen de la flexibilidad suficiente para dar repuestas a las necesidades cambiantes de sus habitantes. Esta flexibilidad frente a una crisis tan sólo se puede asegurar gracias a la existencia de un patrimonio de espacios colectivos (libres y construidos).

4

ESTRATEGIAS: DESMONETARIZACIÓN, APROPIACIÓN, TERRITORIALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN INTEGRAL

Los principios antes enunciados pueden conseguirse mediante la realización de un conjunto de estrategias que nos

aproximen a la construcción del nuevo espacio urbano basado en la participación de los ciudadanos y la calidad de vida.

4.1. Desmonetarización

Si las poblaciones de amplias zonas urbanas, sobre todo en las periferias, comienzan a estar fuera de la economía formal, las intervenciones sobre estas poblaciones y territorios no pueden realizarse bajo la óptica de la rentabilidad, ni por la sustitución del servicio público por el mercado. La reducción de los fondos públicos tiene que ser aprovechada por una acción colectiva que sustituya precio por participación, mediante una intervención activa que permita reconstruir las redes sociales, optimice los recursos existentes y pueda servir de base para el desarrollo de una economía local (basada en cooperativas y empresas de servicios locales), con objetivos sencillos, pero importantes, para la calidad de barrios y ciudadanos: el sostenimiento del empleo local, la participación en el diseño y gestión de los equipamientos y la cohesión social.

El equipamiento deberá cumplir una misión de restaurador social, produciendo en su entorno un reequilibrio dotacional, suavizador de las diferencias económicas y sociales, creando en su entorno un área de influencia que produzca un efecto multiplicador de la intervención. Los cambios sociales demandan nuevos espacios y servicios; entre los sectores que amplían su peso específico en nuestras ciudades se encuentran parados de larga duración, jubilados anticipados, obreros no especializados con contrataciones temporales e inmigrantes y jóvenes desarraigados, cuyo problema no es tan sólo el de recibir una asistencia social que palie su situación económica, sino cubrir la necesidad, como individuos sanos, de intervenir en su entorno próximo colaborando en su transformación.

4.2. Apropiación

Los ciudadanos necesitan actuar sobre espacios y tareas reales, dar salida a su necesidad de transformación del entorno, mediante equipamientos basados en la actuación sobre el medio, como huertos de ocio o talleres. Generando territorios apropiables sobre los que sustentar una red social basada en el autoapoyo, la ecología y la solidaridad. No parece posible mejorar la gestión, el control y mantenimiento de los equipamientos y zonas verdes, sin políticas que incrementen la participación en su diseño, ejecución y mantenimiento. Produciendo una simbiosis efectiva entre la actuación pública y la sociedad, que venga a sustituir los aspectos más dudosos del Estado asistencial, en el que el individuo puede ser sustituido por la actividad burocrática y convertido en un consumidor unidimensional que pierde la capacidad de transformación de la sociedad.

4.3. Territorialización

Si la unidad de intervención es el Barrio y el Barrio-ciudad, es evidente que la gestión centralizada de los equipamientos no garantizan su utilidad u oportunidad. Es necesario que la gestión se aproxime al espacio al que se sirve, articulando la participación de las poblaciones afectadas, de forma que se garantice el éxito en la detección de las carencias reales y el de la oferta realizada. El modelo dominante nos presenta a un ciudadano que utiliza la metrópoli en su totalidad, que puede consumir servicios sofisticados ofertados en puntos diversos y distantes de su vivienda: Ópera, Exposiciones, Centros Comerciales. Se determina que el usuario medio dispone de recursos económicos que le permiten completar e incluso sustituir la

oferta pública de servicios públicos como la educación, la salud y la cultura. Pero la sociedad real está compuesta de grupos sociales que sólo pueden acceder teóricamente a los servicios de la metrópoli y que necesitan contar con los servicios clásicos del equipamiento básico, pero que al mismo tiempo necesitan de espacios de apropiación y de «restauración social» allí donde habitan.

4.4. Planificación integral

Es necesario realizar una lectura nueva y matizada de la ciudad real en la que nos encontramos para desarrollar «planes de intervención integral» que permitan la programación de inversiones públicas coordinadas que den un marco cierto y estable al objetivo de vertebración social. Es necesario definir cuáles son los espacios donde hay que actuar y con qué tipo de instrumentos. Deslindando en donde basta ofrecer un soporte de donde haya que intervenir firmemente apoyando las iniciativas existentes.

La usual atracción de la vida urbana no se produce por la segregación de las actividades, sino por la suma armoniosa de ellas. Parece contradictorio con el «instinto de éxito», exigible a las actuaciones públicas, la realización de equipamientos monofuncionales, que parten de la solución de una sola necesidad, produciendo un doloroso efecto de espera-expulsión, durante el antes y el después de la atención o uso, generando una deseconomía funcional, en el no aprovechamiento de las sinergias que produciría la suma de distintas actividades en un mismo soporte. Si queremos que los equipamientos sirvan como «restauradores» sociales y emocionales, no podemos permitirnos que éstos generen el síndrome de «agresión asis-

tencial» que provoca el diseño monofuncional de los equipamientos y el alejamiento de los usuarios en su definición y gestión. Se trata de crear espacios «convivenciales» (utilizando la terminología de Ivan Illich en su libro *La convivencialidad*), espacios accesibles con usos múltiples, capaces de adecuarse a las necesidades cambiantes y múltiples de los ciudadanos, accesibles a éstos y transparentes en su funcionamiento.

5

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, Julio; HERNÁNDEZ, Agustín; MEDINA, María; MORENO, Carmen: *La ciudad de los Ciudadanos*. 1.^a ed. Madrid: Ministerio de Fomento, 1997.

HERNÁNDEZ, Agustín: *Análisis urbanístico de Barrios Desfavorecidos*. 1.^a ed. Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 1997.

LEFÈBVRE, Henri: *La revolución urbana*. 1.^a ed. París: Éditions Gallimard, 1970. Ed. española, Alianza Editorial, 1972.

SCHOONBRODT, René: *La ciudad es la organización física de la coexistencia*. Rev. *Estudios territoriales-Ciudad y territorio*, n.º 100-101. MOPTMA, Madrid, 1994.

